LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS EN ONTARIO

DOCUMENT DE TRAVAIL





Ministère des
Affaires
municipales

Veuillez faire suivre vos
commentaires à :

Directeur
Direction des politiques d'administration locale
Ministère des Affaires municipales
777, rue Bay, 11e étage
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Télécopieur : (416) 585-7638

LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS EN ONTARIO

DOCUMENT DE TRAVAIL



Ministère des Affaires municipales

ISBN: 0-7729-9626-1
L'imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1992

Available in English
(Municipal Waste Management Powers
in Ontario - A Discussion Paper
ISBN: 0-7729-9625-3)



Table des matières

SOMMAIRE

Jusqu'à récemment, la seule responsabilité des municipalités en matière de gestion des déchets urbains consistait à transporter ceux-ci aux lieux d'enfouissement. Toutefois, devant le besoin de méthodes plus efficaces pour la protection de l'environnement et la conservation des ressources, la gestion des déchets solides est devenue une question de première importance en Ontario. La prestation de services de gestion des déchets solides s'est donc imposée comme l'une des fonctions les plus importantes et les plus complexes des municipalités pour les années 90.

La gestion des déchets solides constitue l'une des priorités du gouvernement provincial et il veut donner l'exemple. En février 1991, la ministre de l'Environnement de l'Ontario, l'honorable Ruth Grier, a présenté le «Plan d'action en matière de réduction des déchets en Ontario». L'objectif de ce plan est de détourner de l'enfouissement un minimum de 25 pour 100 des déchets solides urbains de la province d'ici 1992 et de 50 pour 100 d'ici l'an 2000.

Les municipalités tentent donc de relever le défi. L'Association des municipalités de l'Ontario a réalisé deux études concernant la gestion des déchets solides. Ces études, qui portent le nom de *The Municipal Waste Management Planning and Approval Process* et *The Municipal Waste Abatement Strategy*, examinent la situation du point de vue des municipalités et présentent au gouvernement provincial des recommandations concernant la gestion des déchets. Par ailleurs, les municipalités y demandent des pouvoirs supplémentaires en matière de gestion des déchets. De nombreuses municipalités ont également mis sur pied des programmes visant à détourner les déchets des lieux d'enfouissement.

Ce document de travail tente de déterminer les pouvoirs qui sont nécessaires aux municipalités pour leur permettre de mettre en oeuvre des stratégies de gestion des déchets répondant aux besoins actuels et futurs. Il décrit le cadre de la gestion des déchets urbains en Ontario, élabore les principes des pouvoirs légaux des municipalités en matière de déchets urbains et propose qu'on leur accorde de nouveaux pouvoirs légaux.

Les propositions concernent les pouvoirs potentiels et les options sont résumées ci-dessous. Ces pouvoirs potentiels et options proposés ne constituent pas la politique provinciale. Les propositions sont destinées à focaliser les discussions sur les pouvoirs des municipalités en matière de gestion provinciale, mais n'ont pas pour but de limiter le champ de discussion. On espère que les intervenants proposeront d'autres idées sur les pouvoirs des municipalités en matière de gestion des déchets qui seront examinées par le gouvernement.

Le texte intégral et l'analyse des propositions énumérées ci-dessous se trouvent au chapitre intitulé: «Propositions relatives aux pouvoirs des municipalités en matière de gestion des déchets».

Pouvoirs potentiels

1. Donner aux municipalités le pouvoir de gérer tous les types de déchets et de participer à tous les aspects de la gestion des déchets: planification, ramassage, programmes 3R et élimination (voir page 31).
2. Augmenter les sanctions pour les infractions aux règlements municipaux concernant la gestion des déchets (voir pages 31 et 32).
3. Donner aux municipalités le pouvoir d'accès aux propriétés privées, à des fins de planification de la gestion des déchets, sous réserve de garanties (voir page 32).

Options proposées

1. Trois options sont proposées pour permettre aux municipalités de réglementer le volume des déchets produits sur leur territoire (voir pages 32 à 36).

   Option A : Autoriser les municipalités :
   - à diriger les ordures ménagères vers des installations désignées et exiger que les ordures ménagères soient triées à la source.

   Option B : Autoriser les municipalités :
   - à diriger les ordures ménagères vers des installations désignées et exiger que ces ordures soient triées à la source;
   - à diriger les déchets IC&I destinés à être réacheminés vers des installations désignées à cet effet et exiger que ces déchets soient triés à la source.

   Option C : Autoriser les municipalités :
   - à diriger les ordures ménagères vers des installations désignées et exiger que ces ordures soient triées à la source;
   - à diriger les déchets IC&I, pour lesquels les municipalités ont un programme de réacheminement accepté par le ministère de l'Environnement, vers des installations désignées et exiger que ces déchets soient triés à la source.

2. Trois options sont proposées concernant le pouvoir des municipalités de percevoir des droits auprès des exploitants d'installations d'enfouissement (voir pages 36 et 37).

Option A : Ne pas accorder aux municipalités le pouvoir de percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets et abroger les pouvoirs que leur confèrent à l'heure actuelle les dispositions législatives qui régissent les comtés et certaines municipalités régionales.
Option B : Renforcer les pouvoirs des municipalités pour leur permettre de percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets, mais seulement en compensation des frais liés à la gestion des déchets (avec possibilité d'interjeter appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario).
Option C : Renforcer le pouvoir de percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets de toutes les municipalités dotées d'installations d'élimination des déchets, sans aucune restriction quant à l'utilisation des fonds touchés (avec possibilité d'interjeter appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario).

3. Deux options sont proposées concernant le pouvoir des municipalités de réglementer les droits d'enfouissement pour toutes les installations utilisées par une municipalité pour éliminer ses déchets urbains (voir pages 37 et 38).

   Option A : Ne pas permettre aux municipalités de réglementer les droits d'enfouissement perçus aux installations de gestion des déchets (statu quo).
   Option B : Accorder aux municipalités le pouvoir de réglementer les droits d'enfouissement perçus pour toutes les installations (privées ou municipales) qui font partie de leur système de gestion des déchets conformément à la stratégie de réacheminement des déchets acceptée par le ministère de l'Environnement.

4. Deux options sont proposées pour permettre aux municipalités de percevoir des droits d'utilisation des services de gestion des déchets urbains (voir pages 38 et 39).

   Option A : Accorder aux municipalités le pouvoir de percevoir des droits d'utilisation des services d'élimination des déchets selon la catégorie, le volume, le poids ou tout autre critère, comme bon leur semble.
   Option B : Accorder aux municipalités le pouvoir de percevoir des droits de ramassage et d'élimination des déchets selon la catégorie, le volume, le poids ou tout autre critère, comme bon leur semble.

5. Trois options sont proposées pour la répartition des pouvoirs concernant la gestion des déchets entre les paliers supérieur et inférieur des systèmes municipaux, régionaux et de comté (voir pages 39 à 42).

   Option A : Céder tous les pouvoirs en matière de gestion des déchets des administrations locales aux municipalités de palier supérieur, et leur conférer également des pouvoirs dans le domaine des 3R; autoriser les municipalités de palier supérieur à déléguer ces pouvoirs de gestion et ces pouvoirs dans le domaine des 3R aux municipalités locales; autoriser les municipalités de palier supérieur à déterminer les modalités de la délégation de pouvoirs.

Option B : Accorder aux municipalités de palier supérieur des pouvoirs en matière d'élimination des déchets et des programmes 3R; laisser aux municipalités de palier inférieur leurs pouvoirs en matière de ramassage, sous réserve des modalités établies par les municipalités de palier supérieur; autoriser les municipalités de palier supérieur à assurer le ramassage avec l'accord des municipalités de palier inférieur.
Option C : Accorder aux paliers supérieurs des municipalités régionales les pouvoirs d'élimination des déchets solides, et aux paliers inférieurs les pouvoirs dans le domaine des 3R, sous réserve d'un accord. Dans les comtés, laisser aux paliers inférieurs les pouvoirs en matière de gestion des déchets et autoriser les paliers supérieurs à assumer n'importe lequel ou tous les pouvoirs cédés par les municipalités de palier inférieur, aux termes du projet de loi 201 de 1989.

Comme nous l'avons dit plus tôt, ces pouvoirs potentiels et ces options proposés ne constituent pas la politique du gouvernement et ne visent pas à représenter toutes les possibilités. Les propositions visent plutôt à encourager la discussion entre les différents intervenants, pour qu'ils communiquent au gouvernement leur point de vue et leurs préoccupations. Cela aidera grandement le gouvernement provincial à élaborer des lois tenant compte des intérêts de ceux qui sont touchés.

INTRODUCTION

Le but du document

La présente communication examine la situation de la gestion des déchets urbains en Ontario et énonce les pouvoirs dont auront besoin les municipalités pour mettre en oeuvre les stratégies de gestion des déchets qui leur permettront de relever efficacement les défis actuels et futurs. Plus précisément, le document :

- définit le contexte de la gestion des déchets urbains;
- décrit les caractéristiques d'un système global efficace des déchets;
- esquisse les pouvoirs actuels des municipalités en matière de gestion des déchets solides;
- passe en revue les méthodes utilisées par les municipalités pour fournir les services de gestion des déchets;
- analyse les insuffisances dans les pouvoirs actuels en matière de gestion des déchets urbains et les problèmes qu'elles posent;
- dresse une liste de principes sur lesquels fonder les pouvoirs des municipalités en matière de gestion des déchets solides;
- propose de nouveaux pouvoirs en matière de gestion des déchets solides au palier municipal.

Les propositions concernant les pouvoirs en matière de gestion des déchets urbains ne constituent pas une politique du gouvernement, ni ne se veulent exhaustives. Elles sont plutôt présentées en vue de recueillir les commentaires, les points de vue et les idées des municipalités, des organismes de gestion des déchets, de l'industrie de la gestion des déchets, des groupements écologiques, des syndicats, des associations commerciales et du grand public. Ce processus de consultation permettra à la province de tenir compte des préoccupations de tous les intervenants dans la préparation de la nouvelle *Loi sur les pouvoirs en matière de gestion des déchets urbains.*

Le défi qui nous attend

Jusqu'à tout récemment, la gestion des déchets solides était considérée comme l'un des services les moins compliqués offerts par les municipalités de l'Ontario à leurs résidents. Les municipalités ramassaient les déchets au trottoir et les déposaient dans une décharge contrôlée.

Ces jours tirent à leur fin, et rapidement. Les questions touchant la gestion des déchets figurent au premier plan des préoccupations du public, non seulement parce que le public exige que l'environnement soit protégé, mais aussi parce qu'il est essentiel de conserver les richesses naturelles. Les nouvelles techniques et méthodes de traitement des déchets ne constituent qu'un aspect d'un tableau beaucoup plus vaste. Il faudra modifier les procédés de fabrication industriels, les emballages, les habitudes de consommation et la définition que l'on donne du mot «déchet». Si l'on veut relever efficacement ces défis, tous les paliers de l'administration devront faire preuve de leadership au cours des années à venir.

Le 21 février 1991, la ministre de l'Environnement de l'Ontario, l'honorable Ruth Grier, a annoncé l'élaboration du Plan d'action en matière de réduction des déchets en Ontario (WRAP) visant à axer les activités de gestion des déchets sur le réacheminement des déchets plutôt que sur l'enfouissement, comme par le passé. En établissant des politiques d'acheminement des déchets bien définis, le plan fait preuve d'innovation. Le plan a pour objectif de réduire le volume de déchets urbains de la province destinés à l'enfouissement d'au moins 25 pour 100 d'ici 1992, et de 50 pour 100 d'ici l'an 2000.

Les municipalités ont pris des mesures dans cette direction. En 1989, l'Association des municipalités de l'Ontario a préparé deux communications sur la gestion des déchets solides : *The Municipal Waste Management Planning and Approval Process* et *Municipal Waste Abatement Strategy*. Elles analysaient la situation de la gestion des déchets solides du point de vue des municipalités et faisaient des recommandations à la province sur la manière d'aborder les questions de la gestion des déchets, particulièrement celles liées aux programmes de réacheminement des déchets. Ces dernières années, un grand nombre de municipalités ont mis sur pied des programmes visant à réduire la quantité de déchets destinés à l'enfouissement.

Il ne fait aucun doute que les nouvelles priorités de l'Ontario concernant la gestion des déchets- à savoir, réduire le volume de déchets que nous produisons plutôt que d'enfouir discrètement ces déchets- auront des répercussions importantes pour tous les citoyens de l'Ontario. La réduction du volume de déchets transportés aux lieux d'enfouissement ne saurait se faire sans la participation active de chaque citoyen ainsi que de tous les paliers de gouvernement.

Bien que le plan de réduction du volume des déchets soit une initiative provinciale, les municipalités, conjointement avec le secteur privé fourniront la plupart des installations, services et programmes nécessaires. Les municipalités et la province devront envisager ensemble des méthodes innovatrices de gestion des déchets solides.

La province souhaite encourager les municipalités, le secteur privé, les syndicats, et toutes les parties intéressées à collaborer pour mettre au point la technologie et l'infrastructure nécessaires à la gestion des déchets. Les mesures prendront en compte la priorité que la province s'est engagée à donner aux «industries écologiques», c'est-à-dire celles qui font figure de pionniers dans la mise au point et l'utilisation des technologies et des systèmes qui réduisent les déchets tout en respectant l'environnement.

La réalisation de ces objectifs devra passer par la mise sur pied d'un système de gestion des déchets mieux intégré et mieux coordonné que ceux utilisés par le passé. Les avantages de la gestion efficace des déchets solides sont évidents. Elle favorisera un mode de vie plus respectueux de l'environnement et contribuera à faire de l'Ontario un endroit plus propre et plus sain pour les générations futures.

LE CONTEXTE DE LA GESTION DES DÉCHETS URBAINS

Cette section précise quels sont les groupements et organisations («les intervenants») qui jouent un rôle dans la gestion des déchets urbains et décrit brièvement les initiatives provinciales associées à la gestion des déchets urbains.

Intervenants dans la gestion des déchets urbains

Les intervenants dans la gestion des déchets urbains sont les suivants :

- le gouvernement provincial;
- les municipalités;
- les résidents qui produisent des déchets;
- les entreprises privées qui produisent des déchets;
- les syndicats;
- les entreprises privées de gestion et de recyclage des déchets;
- les oeuvres de bienfaisance et les groupements d'intérêts.

Le gouvernement provincial
Voici les principaux aspects du rôle du gouvernement provincial en tant qu'intervenant important dans la gestion des déchets urbains :

- définir et faire appliquer des normes et élaborer des lignes directrices et des politiques concernant tous les aspects de la gestion des déchets, y compris la planification des programmes 3R, le traitement et la planification de l'élimination des déchets;
- veiller à ce que les municipalités disposent des pouvoirs légaux nécessaires à l'aménagement et à l'exploitation de systèmes modernes de gestion des déchets axés sur la réduction des déchets;
- fournir une aide financière et technique aux municipalités pour leur permettre d'améliorer la planification de la gestion des déchets, l'aménagement d'installations et les programmes3R;
- examiner et accorder les demandes concernant les installations de gestion des déchets;
- promouvoir la recherche et le développement de tous les aspects de la gestion des déchets, particulièrement en ce qui concerne les programmes 3R;
- sensibiliser le public à la conservation des ressources et à une gestion responsable des déchets par l'entremise de programmes d'information et d'éducation;

- donner l'exemple par ses pratiques de réduction, de réutilisation et de recyclage de ses propres déchets, et par ses politiques d'approvisionnement;
- continuer à participer activement, de concert avec le gouvernement fédéral et d'autres provinces, à l'élaboration de politiques nationales et de règlements concernant les emballages.

Les municipalités
Les municipalités représentent des intervenants clés de la gestion des déchets solides, en raison de leur rôle dans :

- la planification des systèmes de gestion des déchets, la prestation de différents services de gestion des déchets : ramassage, programmes 3R, traitement et élimination, en conformité avec les politiques et règlements provinciaux;
- l'aménagement et l'exploitation d'installations de gestion des déchets qui protègent l'environnement et qui tiennent compte de l'expansion résidentielle, industrielle, commerciale et institutionnelle.

Les résidents producteurs de déchets
Les résidents ont aussi un intérêt dans la gestion des déchets, car :

- ils produisent 40 pour 100 des déchets solides en Ontario, dont une partie des déchets dangereux;
- ils assument les coûts du maintien et de l'exploitation des services de gestion des déchets urbains;
- par leur participation aux programmes de recyclage et de réutilisation («boîtes bleues» et compostage municipal), ils réacheminent des déchets en les détournant des lieux d'enfouissement;
- par leurs décisions d'achat, ils peuvent réduire la quantité de déchets produits.

Les entreprises privées productrices de déchets
Les entreprises privées (identifiées dans ce rapport comme le secteur industriel-commercial-institutionnel ou secteur IC&I) jouent un rôle de premier plan dans la gestion des déchets solides, car :

- elles produisent 60 pour 100 des déchets urbains solides en Ontario;
- de nombreux organismes du secteur IC&I ont mis sur pied et mettent en oeuvre des plans de réacheminement des déchets;
- les décisions d'achat et les méthodes de production et d'exploitation de nombreuses entreprises peuvent réduire la quantité de déchets et avoir un effet sur les programmes de réacheminement des déchets;
- les entreprises du secteur IC&I assument le coût des services de gestion des déchets dont elles font usage.

Les entreprises privées se déclarent en faveur de l'élaboration de systèmes de gestion des déchets axés sur leur réacheminement.

Les syndicats
Les syndicats sont des intervenants importants dans la gestion des déchets solides, car :

- les syndicats tels que le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représentent environ 2500 travailleurs de la gestion des déchets urbains en Ontario;
- des syndiqués des municipalités assument les services de gestion des déchets pour les particuliers et pour les milliers d'entreprises privées et publiques qui ne sont pas desservies par l'industrie privée de la gestion des déchets;
- le SCFP et d'autres organisations syndicales ont participé aux débats concernant les politiques de gestion des déchets solides et des programmes 3R en Ontario;
- des changements au système de gestion des déchets urbains devront prendre en considération leurs effets sur les travailleurs.

Les entreprises privées de gestion et de recyclage des déchets
Les entreprises du secteur privé s'occupent du ramassage, du traitement et du compostage des déchets et des matières recyclables et exploitent les installations d'élimination des déchets. L'industrie privée de la gestion des déchets joue un rôle de premier plan dans le développement et la mise en oeuvre de systèmes de gestion des déchets dans la province, pour les raisons suivantes :

- on estime qu'en 1990, les transporteurs privés ont ramassé plus de 1,4 million de tonnes de déchets provenant des secteurs commercial et industriel dans la région du grand Toronto;
- l'industrie privée de la gestion des déchets fournit des services non seulement au secteur IC&I, mais également à un grand nombre de municipalités;
- les entreprises privées prennent part à un certain nombre de projets 3R, dont le recyclage traditionnel des métaux et des fibres, l'exploitation d'installations de récupération des matériaux, d'installations de compostage et d'autres installations de traitement.

L'Association canadienne des industries de recyclage et l'Ontario Waste Management Association (OWMA) sont deux associations industrielles dont les membres offrent des services de gestion des déchets et de recyclage. Elles appuient l'accroissement du réacheminement des déchets.

Les oeuvres de bienfaisance et les groupements d'intérêts
Les oeuvres de bienfaisance et les groupements d'intérêts jouent un rôle important dans plusieurs aspects du système de gestion des déchets :

- certains organismes philanthropiques, comme Goodwill Industries, assurent la réutilisation de milliers de tonnes de vêtements et de biens qui autrement iraient remplir les lieux d'enfouissement de l'Ontario;
- d'autres organisations, comme certains groupements écologiques, jouent un rôle important dans les débats de politique, en sensibilisant le public aux questions environnementales et en l'informant sur les actions à prendre à ce sujet.

Le cadre de la politique provinciale

Les propositions et les options exposées plus haut dans ce document visent à aider les municipalités à mettre sur pied et à exploiter des systèmes modernes de gestion des déchets axés sur la réduction. Les initiatives politiques provinciales dans ce sens sont décrites ci-dessous.

Le Plan d'action en matière de réduction des déchets
Le PARD annoncé par le ministre de l'Environnement va dans le même sens qu'un bon nombre des propositions et options que nous avons présentées. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'objectif de cette initiative provinciale est de réacheminer au moins 25 pour 100 des déchets urbains de la province d'ici 1992 et 50 pour 100 d'ici l'an 2000. Ce plan est basé sur quatre éléments : promulgation de règlements stricts, élaboration de systèmes financiers et techniques, mise sur pied d'activités de promotion et d'éducation publiques et enfin, développement des marchés. Ces éléments sont définis dans deux documents de travail et dans plusieurs autres qui sont en cours d'élaboration.

Document de travail n°1 : Mesures de réglementation pour atteindre les objectifs de l'Ontario en matière de réduction des déchets
Ce document identifie les premières mesures provinciales visant la création du cadre de réglementation associé au Plan d'action en matière de réduction des déchets. Citons, en particulier :

- les programmes obligatoires de recyclage («boîtes bleues») pour toutes les municipalités, sauf les petites; pour l'instant, une municipalité est petite si elle comporte moins de 5000 habitants;
- des exigences en matière de vérification des déchets (études traitant de la production et de la gestion des déchets) pour les principaux utilisateurs d'emballages et les autres principaux producteurs de déchets du secteur IC&I pour 1992;
- les programmes de tri et de compostage des feuilles et des résidus de jardin;
- le tri obligatoire des matériaux mis au rebut selon le type de matériau, dans les centres commerciaux, les immeubles de bureaux, les écoles, les hôpitaux, les hôtels, les grands restaurants, les grandes usines manufacturières et les autres établissements IC&I ;
- la rationalisation des autorisations pour les nouvelles installations de recyclage qui sont conformes aux normes provinciales.

En octobre 1991, une fois ce document de travail rendu public, le bureau de la réduction du volume des déchets du ministère de l'Environnement a entrepris une consultation publique d'envergure sur la mise en application d'un bon nombre de ces réformes de la réglementation.

Document de travail n°2 : Planification de la gestion des déchets en Ontario

Ce document, qui traite de la réforme de la planification des systèmes de gestion des déchets pour les municipalités de l'Ontario, propose une nouvelle planification de la gestion des déchets possédant les caractéristiques suivantes :

- les municipalités et les membres du public concernés recevront des guides expliquant le processus de planification de la gestion des déchets, de même que les lois, lignes directrices et règlements provinciaux y afférents;
- pour renforcer le processus, le ministère de l'Environnement offrira en temps voulu des conseils d'orientation;
- les programmes du ministère de l'Environnement seront réalisés par l'entremise de ses bureaux régionaux, fournissant ainsi un service unique.

Les caractéristiques proposées visent à régler certains problèmes auxquels les municipalités font face en vertu du programme actuel, soit le Plan directeur de gestion des déchets (PDGD).

Documents de travail futurs

Le ministère de l'Environnement élabore actuellement divers documents de travail qui seront publiés à des fins de consultation dans un avenir proche. Citons en particulier :

- une méthode de financement à long terme des activités de réduction, de réutilisation et de recyclage en Ontario;
- une stratégie de marketing destinée à stimuler la demande pour les matières recyclables;
- un programme d'envergure d'éducation du public fournissant informations, formation et aide technique en matière de réduction des déchets.

LA GESTION DES DÉCHETS URBAINS

L'Ontario est en train de franchir une etape importante dans la gestion des déchets, avec l'accent mis désormais sur la réduction. Cette nouvelle orientation exigera des changements radicaux dans la gestion des déchets. Jusqu'à maintenant, presque tous les déchets étaient envoyés dans les lieux d'enfouissement et les activités de gestion des déchets étaient généralement improvisées.

Pour réduire de façon efficace la quantité de déchets produits et augmenter la quantité de déchets réacheminés, les municipalités doivent examiner les conditions de l'instauration :

- d'un système global de gestion des déchets; et
- d'un système de gestion efficace des déchets.

Système global de gestion des déchets

Un système global de gestion des déchets comprend :

- la planification;
- le ramassage des déchets;
- le réacheminement des déchets;
- l'élimination des déchets.

Planification
Le plan de gestion des déchets est la stratégie globale à long terme adoptée par la municipalité concernant la gestion des déchets. L'objectif du document de travail n°2 relatif à la planification de la gestion des déchets en Ontario vise à obtenir une restructuration du programme actuel de plan de gestion des déchets du ministère de l'Environnement. Dans ce programme, le ministère octroie des subventions aux municipalités régionales, aux comtés et à des groupes de municipalités pour élaborer des plans à long terme de gestion des déchets.

Ce document de travail propose que les plans de gestion des déchets :

- comprennent des stratégies concernant tous les déchets institutionnels, commerciaux et industriels produits dans les municipalités, et pas seulement les ordures ménagères;
- contiennent des objectifs de réacheminement des déchets et des stratégies permettant d'atteindre ces objectifs;

- fournissent des méthodes pour la sélection des installations et des sites pour mettre en application ces stratégies;
- déterminent les besoins en matière d'installations pour l'élimination des déchets;
- déterminent les sites privilégiés des installations.

Le ramassage des déchets

Le ramassage des déchets comprend le ramassage proprement dit en bordure du trottoir ou dans les locaux des contribuables municipaux, des ordures et des matériaux triés à la source. Le transport de ces déchets jusqu'aux installations de réacheminement et d'élimination fait partie du processus de ramassage.

En exigeant de toutes les municipalités, sauf les petites, qu'elles fournissent des moyens de ramasser les matériaux triés à la source, le Plan d'action en matière de réduction des déchets aura un effet important sur le système de ramassage. Par exemple, une municipalité comptant plus de 5000 habitants, qui ramasse les ordures, mais qui ne possède pas de programme de type «boîte bleue» ou équivalent, se verra dans l'obligation d'en mettre un sur pied. (Un projet de règlement concernant le tri à la source fait l'objet du document n°1.)

Lorsque le tri des déchets à la source sera devenu obligatoire, les municipalités auront besoin de moyens légaux pour le mettre en oeuvre.

Le réacheminement des déchets - programmes 3R:

La réduction des déchets comme la réutilisation et le recyclage des matériaux de rebut permettent de minimiser la quantité de déchets envoyés aux lieux d'enfouissement. En Ontario, la priorité est donnée à la réduction des déchets, puis à la réutilisation et enfin, au recyclage.

La réduction des déchets est définie comme toute action visant à prévenir la production de déchets ou à réduire la quantité de déchets produits. Cela intéresse le consommateur, s'il décide, par exemple, d'acheter des produits comportant un emballage minimum, ou si les fabricants modifient les emballages, le traitement et la conception de leurs produits pour réduire ou éliminer les déchets.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont compétents dans les secteurs comme la fabrication et l'emballage. Au plan national, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) s'est donné pour objectif de réduire les déchets d'emballage envoyés aux lieux d'enfouissement de 50 pour 100 d'ici l'an 2000. Afin de coordonner les mesures visant à atteindre cet objectif, le CCME a mis sur pied le «Groupe de travail national sur l'emballage», qui a élaboré le «Protocole national sur l'emballage» (PNE). Pour mettre ce protocole en application au niveau provincial, le Plan d'action en matière de réduction des déchets (PARD) oblige les principaux utilisateurs d'emballages à préparer des plans de vérification et de réduction des emballages montrant de quelle façon ils comptent atteindre les objectifs définis par le protocole.

Les municipalités ont un rôle à jouer dans l'élaboration de programmes favorisant la réduction du volume des déchets produits par les particuliers et par les établissements locaux commerciaux, industriels et institutionnels. Les stratégies de réduction des déchets urbains peuvent, par exemple, prévoir de :

- fournir, aux entreprises productrices de déchets, des informations et des conseils techniques sur les possibilités et les méthodes de réduction des déchets;
- élaborer des programmes éducatifs s'adressant au public en général;
- fournir des incitatifs aux particuliers pour les encourager à réduire le volume de déchets qu'ils produisent.

La réutilisation se rapporte aux pratiques ou systèmes qui permettent d'utiliser plusieurs fois un produit sous sa forme originale, par opposition aux produits à usage unique. Le meilleur exemple qu'on peut citer, pour l'Ontario, est la bouteille consignée de bière ou de boisson gazeuse.

Les initiatives de recyclage visent à détourner les matériaux de rebut des lieux d'enfouissement vers des installations de recyclage, pour les réintroduire dans le cycle de production. Les programmes de type «boîte bleue» qui sont gérés par les municipalités constituent le meilleur exemple de cette stratégie.

Les programmes de recyclage sont en partie subventionnés par le Programme d'aide au recyclage des ordures ménagères (PAROM). En 1991, plus de 400 municipalités de l'Ontario ont offert un programme de recyclage, touchant ainsi près de 2,7 millions de foyers. Le taux de participation variait de 85 à 90 pour 100, ce qui montre que les programmes de type «boîte bleue» reçoivent un appui marqué de la part du public. Qui plus est, dans certaines municipalités n'offrant pas de programme de ce type, des résidents ont manifesté leur désir d'en obtenir un. Les programmes municipaux de compostage, le ramassage au trottoir des feuilles et des résidus de jardin par exemple, de même que la distribution de composteurs subventionnés, connaissent également un grand succès.

Étant donné que le marché des matières recyclables en est encore à ses balbutiements en Ontario (en fait, dans la majeure partie des pays occidentaux), la plupart des programmes municipaux de type «boîte bleue» ne recyclent pour l'instant qu'un nombre limité de produits, comme les bouteilles de verre, les contenants en plastique, le carton ondulé et le papier journal. De plus, il existe un déséquilibre entre l'offre et la demande, la première étant, dans certains cas, supérieure à la seconde. La situation devrait toutefois changer dans un avenir proche, avec l'accroissement de la demande pour les matériaux recyclés.

Le nombre de produits recyclables devrait également s'accroître à mesure que la technologie de l'industrie du recyclage progresse et que l'économie du recyclage s'améliore. Par conséquent, l'infrastructure des municipalités en matière de recyclage doit être suffisamment souple pour permettre de recycler de nouveaux matériaux. Les pouvoirs de gestion des déchets doivent être assez larges pour permettre aux municipalités d'accroître leurs activités de recyclage, à mesure que leur capacité augmente.

Le Plan d'action en matière de réduction des déchets du ministère de l'Environnement exigera, au minimum, que toutes les municipalités, à l'exception des plus petites, recyclent certains matériaux dont on donnera la liste dans des règlements à venir. Parmi les matériaux envisagés, on compte le carton ondulé, les journaux, l'aluminium, l'acier, le verre et le plastique polyéthylène-téréphtalate (PETP).

L'élimination des déchets
Le lieu d'enfouissement du système de gestion des déchets urbains sert à éliminer des déchets qui n'ont pas été réduits, réutilisés ni recyclés dans le cadre des programmes de réacheminement. Bien que la majeure partie des déchets urbains en Ontario soient actuellement envoyés aux lieux d'enfouissement, grâce aux nouvelles priorités, ce mode d'élimination sera de moins en moins utilisé.

Toutes les nouvelles installations d'élimination doivent être conçues en fonction d'un plan de gestion des déchets. Selon les propositions du ministère de l'Environnement, le besoin d'un lieu d'enfouissement et sa capacité doivent être définis dans un plan de gestion des déchets urbains, la capacité étant déterminée par la quantité estimative de déchets qui ne peuvent pas être réacheminés par des programmes 3R. Cela démontre clairement la nécessité d'intégrer au système global la conception et le développement des lieux d'enfouissement.

En vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* et de la *Loi sur la protection de l'environnement*, l'aménagement et l'exploitation d'installations d'enfouissement sont soumis à un processus d'approbation rigoureux. De plus, en vertu des lois environnementales en vigueur, les installations remplies à capacité doivent être recouvertes de terre et surveillées à perpétuité afin de s'assurer qu'elles ne contaminent pas l'environnement et qu'elles ne constituent pas une menace pour la santé et la sécurité publiques. Il faut toutefois préciser que le pouvoir municipal responsable de la mise en application n'est pas clairement identifié dans les lois en vigueur.

Système efficace de gestion des déchets

Pour mettre en place un système efficace de gestion des déchets axé sur la réduction, on doit examiner les aspects suivants :

- besoin d'un système intégré;
- envergure des systèmes de gestion des déchets;
- aspect financier.

Besoin d'un système intégré
Pour qu'une municipalité puisse mettre sur pied et exploiter des installations efficaces de recyclage des déchets, elle doit disposer d'une source garantie de matériaux recyclables appropriés dans un état convenable. Par conséquent, si une municipalité entend exploiter des installations de recyclage, elle doit exercer un contrôle sur le ramassage et le transport des déchets. Dans le même ordre d'idée, pour qu'une municipalité puisse aménager des installations d'enfouissement adéquates, elle doit disposer des pouvoirs lui permettant de contrôler la quantité de déchets réacheminés.

Il ne suffit donc pas que tous les éléments d'un système de gestion des déchets soient pleinement intégrés; il faut que le système soit conçu comme une unité.

Envergure des systèmes de gestion des déchets
Exploiter des services efficaces et modernes de gestion des déchets exige un haut degré d'expertise technique et administrative, ce qui peut dépasser les ressources des petites municipalités. De plus, les normes sévères et les processus d'approbation stricts en matière d'environnement rendent l'aménagement des lieux d'élimination des déchets très coûteux.

Dans beaucoup de cas, le coût de l'aménagement et les dépenses en biens d'équipement n'augmentent pas proportionnellement aux dimensions. Les installations d'élimination des déchets de grande capacité sont donc souvent plus rentables que les installations plus petites. Le marketing et les installations de traitement des matériaux recyclables, de même que la capacité d'effectuer des études d'élaboration de programmes 3R, bénéficient également d'une économie d'échelle. Ainsi, même s'il est possible de mener de façon efficace de nombreuses activités séparées de gestion des déchets sur une petite échelle, les systèmes de gestion des déchets qui s'adressent à des populations importantes sont généralement plus rentables et plus efficaces que ceux qui desservent des collectivités plus petites.

Aspect financier
Les systèmes de gestion des déchets urbains doivent être viables du point de vue financier. Le gouvernement provincial a élaboré des principes afin d'encourager les municipalités à mettre sur pied des systèmes viables et de les y aider. Parmi les principes directeurs, citons : la méthode du prix de revient complet; la gestion partagée des produits (afin de s'assurer que les producteurs des biens paient leur part des coûts de gestion des déchets); la divulgation, sans réserve, aux contribuables du coût de l'élimination des déchets. Le ministère de l'Environnement compte publier un document de travail sur le financement des systèmes de gestion des déchets urbains en 1992.

Le ministère de l'Environnement offre différents programmes de subvention visant à aider les municipalités dans la gestion des déchets, dont le Programme d'aide au recyclage des ordures ménagères (PAROM), le Plan d'aide financière (PAF) et le Plan directeur de gestion des déchets (PDGD). Ces programmes octroient des subventions pour l'aménagement de nouvelles installations et pour réaliser des études de planification de la gestion des déchets.

LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS

Étant donné que depuis quelque temps on met l'accent sur le réacheminement des déchets, il importe d'examiner les caractéristiques des municipalités qui pourraient gêner la mise en oeuvre des systèmes efficaces de gestion des déchets dans les années à venir. Leur capacité d'assurer des systèmes de gestion des déchets intégrés, coordonnés et bénéficiant d'une économie d'échelle dépend dans une large mesure de leur structure et de leurs pouvoirs.

Types de régimes d'administration municipale

L'Ontario compte 832 municipalités, lesquelles varient sensiblement en termes de population, de responsabilités, de capacité administrative et de ressources financières. Leur pouvoir de fournir des services de gestion des déchets et leur capacité de mettre sur pied et d'exploiter des systèmes modernes diffèrent au même degré. On retrouve trois types de régimes d'administration municipale en Ontario. Ce sont :

- les municipalités à un palier;
- les régimes d'administration de comté;
- les municipalités régionales.
  En outre, de grandes régions du Nord de l'Ontario ne relèvent d'aucune forme d'administration municipale.

Municipalités à un palier

Les municipalités à un palier sont les administrations locales qui ne font pas partie intégrante des structures municipales à deux paliers. Dans le **Sud de l'Ontario**, elles sont connues sous le nom de villes séparées. (Il y a aussi un canton séparé : Pelee Island.) Bien qu'elles soient situées dans les limites territoriales des comtés, les villes séparées ne font pas partie des administrations de comté avoisinantes. (La seule exception est la ville de Sarnia qui, en 1991, est devenue partie intégrante du comté de Lambton.) Souvent, ces municipalités sont celles qui produisent le plus de déchets et qui manquent le plus de sites pour les éliminer. Les villes séparées ont habituellement une population moyenne : les trois quarts d'entre elles environ comptent 60 000 habitants ou moins.

Toutes les municipalités dans le **Nord de l'Ontario** sont à un palier, à l'exception de la municipalité régionale de Sudbury. Les municipalités à un palier du Nord de l'Ontario sont beaucoup plus petites que celles du sud de la province. La majorité d'entre elles comptent moins de 2000 habitants.

Dans les municipalités à un palier, c'est évidemment ce palier de l'administration municipale qui détient le pouvoir de fournir les services municipaux. Bien qu'elles soient autorisées à fournir des services de ramassage et d'élimination des déchets, ces municipalités n'ont pas officiellement le pouvoir de créer des programmes de réacheminement des déchets.

Régime d'administration de comté

Le régime d'administration de comté est un régime à deux paliers. Les 26 comtés de la province sont situés dans le sud de celle-ci. Ils englobent 498 municipalités locales, dont la plupart comptent moins de 5000 habitants. Simcoe, la plus grande administration de comté, dessert une population d'un peu plus de 177 500 habitants (à l'exclusion des villes d'Orillia et de Barrie), tandis que la plus petite, Haliburton, compte un peu moins de 12 000 habitants.

Les comtés embrassent de vastes régions dont la plupart sont rurales. Les municipalités locales du régime d'administration de comté fournissent la majeure partie des services municipaux. Bien qu'elles aient le pouvoir d'offrir plusieurs types de services, la plupart des municipalités de palier supérieur dans ce type de régime n'en offrent que quelques-uns, comme les foyers pour personnes âgées, le réseau routier et l'administration de l'aide sociale.

Jusqu'à récemment, les services de gestion des déchets étaient offerts exclusivement par la municipalité de palier inférieur. Après l'adoption du projet de loi 201 en juillet 1989, les comtés ont pu assumer les pouvoirs des municipalités locales en matière de ramassage et d'élimination des déchets.

Les pouvoirs en matière de gestion des déchets du comté de Lanark diffèrent de ceux stipulés dans le projet de loi 201. Une loi privée régissant les pouvoirs en matière de gestion des déchets du comté de Lanark, adoptée en 1989, permet à ce comté d'établir de nouveaux sites d'élimination des déchets pour les résidents dans 14 de ses 16 municipalités, ainsi que dans deux municipalités en dehors du comté. Par ailleurs, cette loi spéciale lui permet de mettre sur pied des programmes 3R et d'offrir des services de ramassage des déchets, avec le consentement des municipalités participantes.

Depuis l'adoption du projet de loi 201, les comtés de Simcoe et de Northumberland ont adopté des règlements leur permettant d'assumer tous les pouvoirs des municipalités locales en matière de gestion des déchets; plusieurs autres comtés ont également assumé certains pouvoirs, notamment l'élimination des déchets. En vertu d'autres dispositions, à savoir le projet de loi 35 (1989), le comté de Lambton a déchargé les municipalités locales de la responsabilité de l'élimination des déchets.

Municipalités régionales

On compte 13 municipalités régionales en Ontario (y compris la communauté urbaine de Toronto, la municipalité de district de Muskoka et le comté réorganisé d'Oxford), englobant 93 municipalités locales. En général, leur population est surtout urbaine, quoique bon nombre comprennent d'importantes zones rurales sur leur territoire.

Les municipalités locales des municipalités régionales ont une population plus élevée que celles des comtés. Tandis qu'environ 60 pour 100 d'entre elles ont une population de 10 000 à 60 000 habitants, plus de 15 pour 100 comptent plus de 100 000 habitants. Les municipalités régionales sont également beaucoup plus étendues que les comtés et la plupart ont une population de plus de 300 000 habitants. Toutes les villes sur le territoire des municipalités régionales font partie de la fédération régionale.

Contrairement aux comtés, les municipalités régionales assument de nombreuses fonctions, en particulier l'approvisionnement en eau, le captage et l'épuration des eaux usées, les services sociaux, l'aménagement du territoire et les routes régionales.

Le ramassage des déchets dans les municipalités régionales est une fonction de la municipalité locale, tandis que l'élimination des déchets est habituellement une responsabilité obligatoire du palier supérieur. Cependant, dans la municipalité régionale de Niagara et dans la municipalité de district de Muskoka, le palier supérieur ne peut s'occuper de l'élimination des déchets qu'avec l'accord des municipalités de palier inférieur.

Territoires non érigés en municipalité du Nord

À part la municipalité régionale de Sudbury, le Nord de l'Ontario comprend des municipalités à un palier ou des territoires non érigés en municipalité (c.-à-d. sans structure municipale). Comme on l'a déjà mentionné, les municipalités à un palier peuvent ramasser et éliminer les déchets, mais elles ne jouissent pas officiellement du pouvoir de créer des programmes de réacheminement des déchets. Bien que les propositions et les options présentées dans le présent document ne s'appliquent pas aux territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario, il est utile de comprendre comment fonctionne la gestion des déchets dans cette région.

Dans les régions qui ne comportent pas de structure municipale, les ministères provinciaux ou les régies locales des services publics offrent un nombre limité de services. Les régies ont le pouvoir de ramasser les déchets mais elles ne sont pas autorisées à fournir des installations d'élimination des déchets. Elles peuvent néanmoins passer des contrats avec des exploitants d'installations d'élimination des déchets pour assurer ces services.

Le ministère des Richesses naturelles exploite un grand nombre de sites d'élimination des déchets dans des territoires non municipalisés, où les habitants de ces régions peuvent apporter leurs déchets.

Structure municipale et gestion des déchets

Le fait est que les dépenses nécessaires et la compétence requise pour mettre sur pied et exploiter un système moderne et intégré de gestion des déchets pourraient excéder les ressources de la plupart des municipalités locales et à un palier, voire de certains comtés, en Ontario. Par contre, la plupart des municipalités régionales comptent une population assez nombreuse pour justifier la mise sur pied des installations requises pour assurer une gestion moderne des déchets.

La loi actuelle reconnaît que les municipalités régionales ont un rôle important à jouer dans la gestion des déchets et elle exige de la plupart d'entre elles de fournir des services d'élimination des déchets solides à leurs municipalités locales. Les municipalités régionales n'ont toutefois aucun pouvoir en matière de ramassage des déchets. Alors que les municipalités de palier supérieur dans les comtés peuvent s'occuper de la gestion des déchets sous tous ses aspects, seules deux ont choisi de le faire. Résultat : dans la majorité des municipalités, la prestation des services de gestion des déchets est assumée par les deux paliers de l'administration ou par les municipalités locales. Ces deux modes de gestion des déchets solides pourraient empêcher la mise sur pied de systèmes intégrés de gestion des déchets.

L'ORGANISATION DE LA GESTION DES DÉCHETS URBAINS

Les déchets solides produits dans les municipalités sont de deux catégories : les déchets produits par les foyers, appelés ordures ménagères, et les déchets provenant du secteur institutionnel, commercial et industriel (IC&I). La plus grande partie des ordures ménagères sont actuellement gérées par les municipalités, et les déchets provenant du secteur IC&I sont gérés par des entreprises privées.

Les ordures ménagères

Compte tenu des pouvoirs variables dont bénéficient les municipalités, les ordures ménagères sont gérées selon différents accords dans la province. En principe, les municipalités utilisent les méthodes suivantes ou une combinaison de ces méthodes pour desservir le secteur résidentiel :

- services appartenant à la municipalité et exploités par elle;
- accords intermunicipaux;
- contrats passés par la municipalité avec le secteur privé.

Services appartenant à la municipalité et exploités par elle
Certaines municipalités à un palier sont propriétaires et exploitants des installations et des services de gestion des déchets. Dans bon nombre de municipalités régionales, les municipalités locales sont propriétaires et exploitants des systèmes de ramassage des déchets, tandis que les municipalités de palier supérieur exploitent les systèmes d'élimination des déchets.

Accords intermunicipaux
Bon nombre des municipalités locales estiment qu'elles n'ont pas les moyens nécessaires à la mise sur pied d'un système de gestion des déchets qui réponde aux besoins actuels. Pour surmonter ce problème, elles ont conclu des accords avec d'autres municipalités qui sont dans la même situation afin de pouvoir offrir des installations et des services de gestion des déchets. Certaines municipalités travaillent ensemble à l'élimination des déchets seulement, tandis que d'autres unissent leurs efforts pour ramasser, traiter et vendre les matières recyclables. Plusieurs municipalités collaborent à tous les niveaux du ramassage des déchets. De plus, on retrouve des combinaisons de ces méthodes dans l'ensemble de l'Ontario.

Le maintien de la collaboration préoccupe certains. Au niveau de l'élimination des déchets, elle permet aux municipalités, d'une part, de continuer à chercher des sites adéquats qui permettent de protéger l'environnement et, d'autre part, de réaliser des économies d'échelle. Cependant, ces accords peuvent être difficiles à administrer lorsque vient le temps de prendre des décisions controversées, comme la sélection d'un lieu d'enfouissement. Dans certains cas, les municipalités désignées comme lieux d'enfouissement menacent de retirer leur participation aux accords de gestion collective des déchets.

Contrats passés avec le secteur privé
Beaucoup de municipalités ont choisi d'octroyer des contrats pour les services de gestion des ordures ménagères à des exploitants privés, des entreprises locales, nationales ou internationales. Dans certaines localités, les ordures ménagères et les matières recyclables sont ramassées par des entreprises privées qui peuvent exploiter des installations de récupération des matériaux et de compostage, et qui commercialisent par la suite les matières recyclables.

Dans certains cas, des entreprises privées de gestion des déchets fournissent leurs services à un grand nombre de municipalités et de clients du secteur IC&I. Elles réalisent donc des économies d'échelle considérables. Dans d'autres cas, des petites entreprises fournissent des services adaptés aux besoins des petites collectivités.

Un système diversifié
Les municipalités de l'Ontario ont passé une grande variété d'accords pour le ramassage des ordures ménagères. En fait, une municipalité peut utiliser plusieurs systèmes différents, ce qui rend l'intégration difficile. Par exemple, une municipalité peut s'être entendue avec une ou plusieurs municipalités pour offrir des services d'élimination des déchets; parallèlement, elle peut exploiter un système de ramassage, de traitement et de vente des matières recyclables, en collaboration avec d'autres municipalités.

Ces accords ont bien fonctionné dans de nombreux cas : souvent, les accords de réacheminement des déchets entrainent un haut niveau de participation de la collectivité. Par conséquent, ils sont bien adaptés aux conditions particulières de la municipalité ou des municipalités en question.

Dans d'autres cas, par contre, de tels accords sont le résultat d'initiatives non planifiées, prises dans le but de résoudre des problèmes immédiats. À mesure que la gestion des déchets solides devient plus complexe, des accords de ce genre peuvent être de moins en moins adaptés.

Les déchets provenant du secteur IC&I

Les usines, les hôtels, les restaurants, les centres commerciaux, les bureaux privés et les établissements produisent environ 60 pour 100 de tous les déchets urbains solides de l'Ontario. Bien que ces déchets soient généralement ramassés et éliminés par des entreprises privées, dans certains secteurs de la province, ce sont les municipalités qui ramassent et qui traitent les matières recyclables du secteur IC&I dans le cadre des programmes 3R.

Une partie des déchets ramassés par des entreprises privées dans le secteur IC&I s'élimine dans des lieux d'enfouissement appartenant à ces entreprises; dans d'autres cas, les déchets sont éliminés dans des lieux d'enfouissement appartenant aux municipalités et exploités par celles-ci. Du fait du manque d'installations pour l'élimination des déchets, cette pratique est en train de devenir la norme dans certaines parties de la province. (Au cours des dernières années, très peu de nouveaux lieux privés d'élimination des déchets ont été approuvés en Ontario.)

Le document de travail n°1 du ministère de l'Environnement comprend diverses dispositions réglementaires qui auront un effet sur le secteur IC&I. Par exemple, certains grands établissements de ce secteur- grands centres commerciaux, chantiers de construction et de démolition, immeubles de bureaux, services d'accueil, écoles et collèges- devront trier et recycler les déchets désignés. Ils devront également effectuer des vérifications des déchets et préparer des plans de réduction des déchets. C'est un défi à relever pour ce secteur ainsi que pour le secteur privé de gestion des déchets.

Étant donné la pénurie de lieux d'enfouissement et des installations de réacheminement des déchets dans de nombreux secteurs, les municipalités savent qu'elles pourraient être amenées à jouer un plus grand rôle dans la prestation de services au secteur IC&I. Par exemple, les municipalités prévoient qu'elles devront peut-être fournir aux entreprises privées des installations comme des lieux d'enfouissement. Elles sont aussi préoccupées par le fait que le secteur privé essaiera avant tout d'offrir des services rentables ou de desservir seulement les régions de la province offrant des rendements élevés.

La coordination de la gestion des déchets provenant du secteur IC&I

Le processus de planification proposé en matière de gestion des déchets exige que les municipalités planifient tous les déchets produits sur leur terrtoire et pas seulement les ordures ménagères. Pour que ces stratégies soient mises en oeuvre de manière efficace, il faudra une planification plus détaillée et mieux coordonnée, la participation de tous ceux qui produisent des déchets et, le cas échéant, de l'industrie privée de gestion des déchets.

INCITATION À RÉVISER LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS URBAINS

Les municipalités n'ont pas assez de pouvoirs pour faire face au nombre croissant de demandes qui leur sont faites. L'incitation à changer cette situation vient de diverses sources. Plusieurs municipalités, ainsi que l'Association des municipalités de l'Ontario, ont demandé des pouvoirs supplémentaires en matière de gestion des déchets urbains. En outre, on est d'avis que l'insuffisance, l'inconsistance et la fragmentation des pouvoirs municipaux nuisent aux efforts déployés par les municipalités en vue d'offrir des services modernes de gestion des déchets axés sur le réacheminement des déchets.

Demandes des municipalités

En 1989, l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a déposé deux rapports sur la gestion des déchets urbains solides : *The Waste Management Planning and Approval Process* (mars 1989), et *The Municipal Waste Abatement Strategy* (novembre 1989). Les deux rapports traitent d'un vaste éventail de questions reliées à la gestion des déchets et recommandent des modifications à la loi qui accordent aux municipalités les pouvoirs leur permettant de mettre sur pied des systèmes modernes et intégrés de gestion des déchets. Parmi les modifications recommandées, mentionnons :

- donner explicitement aux municipalités le pouvoir de créer des programmes de réduction des déchets et de passer des contrats de réacheminement des déchets avec d'autres municipalités;
- donner aux municipalités le droit d'acquérir des terrains destinés à la gestion des déchets par le biais d'accords intermunicipaux;
- donner aux municipalités le droit de pénétrer dans les propriétés privées afin de mener des enquêtes relativement à la planification de la gestion des déchets;
- annuler le pouvoir des municipalités locales de s'opposer à l'acquisition de terrains aux fins d'élimination des déchets.

Outre la demande de l'AMO d'accroître les pouvoirs des municipalités en matière de gestion des déchets urbains solides, plusieurs municipalités ont adressé une pétition au gouvernement provincial pour qu'on leur accorde une plus grande autorité à cet égard. En 1990, deux comités ont été mis sur pied pour étudier les recommandations dans des rapports de l'AMO, constitués de fonctionnaires du ministère de l'Environnement et du ministère des Affaires municipales et de représentants de l'AMO. Ces comités ont présenté en mai 1991 leurs recommandations à la haute direction des divers organismes. Selon l'une de ces recommandations, le

ministère des Affaires municipales devrait diffuser un document de travail sur la question avant de préparer la *Loi sur la gestion des déchets urbains*.

Pouvoirs insuffisants : le réacheminement des déchets

Les pouvoirs en matière de réacheminement des déchets ne sont précisés ni dans la *Loi sur les municipalités* ni dans la plupart des lois relatives aux municipalités régionales. Ces lois confèrent aux municipalités le pouvoir de ramasser et d'éliminer les déchets. En vertu de la législation actuelle, les municipalités ont mis sur pied des systèmes spéciaux de ramassage des déchets triés à la source, en comptant sur la bonne volonté du public pour trier les matières recyclables. Cependant, l'annonce par le gouvernement de son intention de rendre obligatoire le tri à la source des ordures ménagères, indique que la contribution volontaire n'est plus considérée comme étant suffisante. Si l'on veut que les municipalités respectent les nouvelles exigences provinciales, on devra leur conférer explicitement le pouvoir d'imposer le tri à la source.

Un grand nombre de municipalités ont présumé que leur autorité en matière d'élimination incluait le droit de créer des installations de traitement des déchets triés à la source. D'autres se sont montrées plus prudentes et ont décidé d'attendre qu'une loi leur confère officiellement des pouvoirs en matière de réacheminement des déchets avant d'entreprendre une telle démarche.

Comme on l'a décrit plus tôt, le réacheminement des déchets urbains englobe plusieurs activités, notamment :

- la promotion des programmes de réacheminement;
- le tri à la source des déchets;
- le traitement de ces déchets;
- la recherche liée à la création de programmes de gestion des déchets;
- la commercialisation des matières recyclées auprès des utilisateurs finals.

Bien que la plupart des municipalités n'aient pas officiellement le pouvoir de s'engager dans bon nombre de ces activités, quatre municipalités régionales et un comté ont quelques pouvoirs dans ce domaine. La municipalité de la communauté urbaine de Toronto et les municipalités régionales de Halton et de Durham ont des pouvoirs en matière de réacheminement des déchets, mais les dispositions législatives sont vagues et mettent l'accent sur la récupération plutôt que sur les 3R. Cependant, la loi qui régit les pouvoirs en matière de réacheminement des déchets de la municipalité régionale de Waterloo et du comté de Lanark stipule expressément le pouvoir de mettre sur pied des programmes 3R.

Pouvoirs insuffisants : les déchets dangereux

Un grand nombre de produits de consommation peuvent menacer sérieusement la santé publique et le milieu naturel si on ne les élimine pas convenablement.

Les produits de consommation dangereux comprennent, entre autres, les nettoyants à usage domestique, les peintures et vernis, les piles, les huiles à moteur usagées et divers produits pour les automobiles, les pesticides et les herbicides. On appelle habituellement l'ensemble des résidus de ces produits : ordures ménagères dangereuses.

Afin de réduire cette menace, plusieurs municipalités ont mis sur pied des programmes visant à améliorer la sécurité de l'élimination des ordures ménagères dangereuses. Par exemple, bon nombre d'entre elles offrent un service de ramassage à la demande des ordures ménagères dangereuses. D'autres exploitent des dépôts pour les ordures ménagères dangereuses depuis des foyers et des petites entreprises.

Si les municipalités pouvaient supprimer, complètement ou dans une grande mesure, l'enfouissement des ordures ménagères dangereuses, elles pourraient réduire la menace qu'elles posent pour les eaux souterraines ainsi que les problèmes associés à la lixiviation dans les lieux d'enfouissement.

Cependant, les municipalités manquent de pouvoirs officiels pour la gestion des ordures ménagères dangereuses.

Absence d'uniformité

Les pouvoirs en matière de gestion des déchets varient considérablement suivant les municipalités. Par exemple, certaines municipalités, de palier supérieur, peuvent faire payer aux municipalités locales l'élimination des déchets selon leur poids, leur volume ou leur catégorie, tandis que d'autres n'ont pas ce pouvoir. La municipalité régionale de Waterloo a des pouvoirs en ce qui concerne les 3R, alors que ce n'est pas le cas pour les autres municipalités régionales. Par ailleurs, les comtés qui possèdent des pouvoirs en matière d'élimination des déchets et la municipalité régionale de Waterloo peuvent envoyer les ordures ménagères dans les installations désignées d'élimination des déchets; les autres municipalités régionales n'ont pas ce pouvoir.

Dans beaucoup de cas, ce manque d'uniformité découle du fait qu'on a tenté d'adapter les pouvoirs des municipalités à la situation de celles-ci, en réponse à des problèmes déterminés lors de l'adoption de la loi qui les régit. Étant donné les défis écologiques et financiers que pose la gestion des déchets urbains, il est impératif de s'assurer que toutes les municipalités reçoivent les pouvoirs dont elles ont besoin pour gérer leurs déchets efficacement, en respectant l'environnement.

Double emploi et chevauchement des pouvoirs

Dans plusieurs domaines, les pouvoirs des municipalités, en matière de réglementation et de contrôle de la construction et de l'exploitation des installations de gestion des déchets, empiètent sur ceux des organismes provinciaux. Par exemple, la loi actuelle permet aux municipalités locales et à plusieurs municipalités régionales de réglementer l'exploitation des lieux d'élimination des déchets et elle autorise plusieurs municipalités régionales à réglementer les itinéraires utilisés pour transporter les déchets.

Cependant, en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, la Commission des évaluations environnementales de la province peut fixer les conditions d'exploitation des lieux d'élimination des déchets et prescrire les itinéraires pour le transport des déchets. Les tribunaux ont décidé que, en cas de conflit entre les exigences municipales et provinciales, celles de la province l'emportent sur celles de la municipalité. La question est de savoir s'il y a lieu d'apporter des modifications, afin de régler ce problème de chevauchement des pouvoirs qui nuit à la gestion des déchets urbains.

Fragmentation des pouvoirs

Dans plusieurs municipalités régionales, les municipalités locales sont chargées du ramassage des déchets et le palier supérieur a la responsabilité de fournir les installations d'élimination. Ce partage des pouvoirs en matière de gestion des déchets entrave l'élaboration d'une stratégie coordonnée de réacheminement des déchets. À titre d'exemple, la stratégie d'une municipalité régionale, visant à encourager le réacheminement des déchets en interdisant l'élimination de certains déchets recyclables au lieu d'enfouissement de la municipalité, peut être compromise par l'augmentation des coûts de ramassage par les municipalités du palier inférieur qui peuvent s'opposer à cette stratégie pour cette raison. Qui plus est, ce type de système fragmenté permet difficilement d'utiliser les recettes d'un composant du système pour en subventionner un autre; cela compromet la capacité de certaines municipalités régionales à réorienter la gestion des déchets vers une plus grande utilisation des programmes 3R.

Alors que les comtés peuvent assumer la responsabilité de toutes les activités de gestion des déchets, bon nombre d'entre eux n'offrent aucun service. De surcroît, ceux qui ont décidé de participer à ces activités n'ont accepté qu'une ou deux activités, comme fournir de nouveaux lieux d'élimination ou offrir des programmes 3R.

Parce que, dans un régime à deux paliers, aucun des paliers d'administration municipale ne contrôle tous les composants du système de gestion des déchets, il est difficile de planifier et de mettre en oeuvre un système qui soit véritablement coordonné et intégré.

Besoin d'une nouvelle législation

Il est clair que la plupart des municipalités n'ont pas suffisamment de pouvoirs pour se lancer dans la variété d'activités requises pour mettre en place et exploiter un système intégré de gestion des déchets axé sur le réacheminement et sur la protection de l'environnement. La législation actuelle a besoin d'être remaniée pour permettre à toutes les municipalités de l'Ontario de relever les défis actuels et futurs à cet égard.

LES PRINCIPES DE L'ATTRIBUTION DES POUVOIRS AUX MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS

Les principes qui suivent constituent un cadre d'élaboration de propositions et d'options relativement à une gestion des déchets urbains axée sur le réacheminement des déchets; ces propositions et options seront examinées dans une section ultérieure.

- Les pouvoirs en matière de gestion des déchets doivent viser à favoriser la mise sur pied de systèmes de gestion des déchets qui sont :
  - axés sur la conservation des ressources;
  - intégrés et bien coordonnés;
  - conformes aux exigences provinciales;
  - créés sur une échelle assurant leur efficacité et leur viabilité sur le plan financier.
- Le droit de fournir des services de gestion des déchets doit être accordé au palier municipal, le plus apte à minimiser de manière efficace et économique l'impact de la gestion sur l'environnement.
- Les municipalités doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour mettre en oeuvre des plans de gestion des déchets dont le principal objectif est leur réacheminement.
- Les lois sur la gestion des déchets doivent donner aux municipalités le pouvoir de calculer et de recouvrer le coût total de la gestion des déchets et d'informer les contribuables du coût intégral de la production de déchets.
- On doit éviter le plus possible les chevauchements des compétences entre la province et les municipalités en matière de gestion des déchets afin de délimiter clairement les responsabilités.

PROPOSITIONS RELATIVES AUX POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS SOLIDES

Les propositions visant à accorder aux municipalités des pouvoirs en matière de gestion des déchets solides se divisent en fonctions et en attribution des pouvoirs.

Fonctions

Les propositions qui se rapportent aux fonctions ont trait aux pouvoirs qui permettraient aux municipalités de relever les défis que leur pose actuellement la gestion des déchets. Tous ces pouvoirs seraient des pouvoirs facultatifs. Chaque municipalité déciderait de quels pouvoirs elle voudrait disposer parmi ceux prévus par la loi. Selon les circonstances, certaines municipalités auront besoin de la plupart des pouvoirs disponibles alors que d'autres pourront se contenter de moins de pouvoirs.

Les propositions de cette section ne font pas de distinction entre les deux paliers d'administration municipale que représentent le système des comtés et le système des municipalités régionales. Par conséquent, elles ne précisent pas si les pouvoirs en cause s'exerceraient au palier supérieur ou au palier inférieur. L'attribution des pouvoirs fait l'objet d'un autre article. Voir «Attribution des pouvoirs» (pages 39 à 42).

Les propositions qui se rapportent aux fonctions comprennent les pouvoirs potentiels et les options proposées.

Pouvoirs potentiels

On juge que les pouvoirs potentiels suivants sont indispensables pour permettre aux municipalités de relever les défis que pose la gestion moderne des déchets tout en respectant les normes provinciales de protection de l'environnement. Toutes les municipalités exercent déjà certains de ces pouvoirs et certaines d'entre elles en ont la plupart, mais les pouvoirs leur ont été accordés en vertu de lois habilitantes, dont les tournures sont ambiguës. Ce qui suit permettrait de préciser les modalités existantes, d'élargir leur portée et de les appliquer à toutes les municipalités.

1. Gestion générale des déchets

On propose d'accorder aux municipalités les pouvoirs facultatifs pour gérer les déchets de toute sorte : déchets solides, déchets liquides et déchets dangereux. Ces pouvoirs engloberaient la planification, l'aménagement et l'exploitation d'installations de gestion des déchets, ainsi que leur fermeture et leur déclassement, et la responsabilité perpétuelle des sites déclassés. On prévoit également des services de ramassage, de réduction, de réutilisation, de recyclage et d'élimination des matériaux mis au rebut. Le pouvoir d'aménager des installations destinées à la gestion des déchets comprendrait également le droit d'acheter des terrains pour y aménager de telles installations.

On propose que les pouvoirs facultatifs pour les 3R englobent : la fourniture d'installations de traitement et de transformation, qui utilisent les matières mises au rebut comme matières premières, la création de programmes promotionnels et éducatifs sur la gestion des déchets, la vente et le marketing des produits de déchets, ainsi que la recherche, le développement et la propriété des brevets reconnus en matière de gestion des déchets.

Ces dispositions précisent tout l'éventail des activités exigées par la gestion des déchets. Il s'agit de définir clairement les pouvoirs des municipalités de se livrer aux activités des 3R. Elles prévoient expressément toutes les fonctions exigées par la mise en oeuvre des programmes de 3R comme la vente et le marketing des produits des déchets, ainsi que des programmes de recherche et de développement et les services connexes des fonctions de gestion des déchets. L'Association des municipalités de l'Ontario et plusieurs municipalités ont demandé qu'on leur accorde de tels pouvoirs.

À l'heure actuelle, la gestion des déchets dangereux relève de la province. Or, de nombreuses municipalités ramassent et acceptent les déchets dangereux de certaines sources, notamment des particuliers et des petits établissements commerciaux comme le nettoyage à sec des vêtements et les studios de photographie. Il faut conférer aux municipalités des pouvoirs explicites pour leur permettre de continuer à fournir ces services importants.

2. Renforcement des sanctions

On propose de renforcer les sanctions en cas d'infraction aux règlements municipaux en matière de gestion des déchets solides pour qu'elles soient les mêmes que les sanctions prévues par la *Loi sur la protection de l'environnement*.

À l'heure actuelle, l'amende maximale est de 5000 $ en cas d'infraction aux règlements municipaux en matière de gestion des déchets. Si on relève le maximum au montant prévu par la *Loi sur la protection de l'environnement*, on imposera des amendes beaucoup plus élevées à ceux qui se rendent coupables d'infractions aux règlements municipaux en matière de gestion des déchets. On a déjà relevé les sanctions imposées aux contrevenants des

règlements municipaux relatifs à l'utilisation des systèmes d'égouts au niveau de la *Loi sur la protection de l'environnement.* Au fur et à mesure que les règlements régissant la gestion des déchets deviendront plus stricts, il s'avérera nécessaire de multiplier les mesures de dissuasion des comportements nuisibles à l'environnement ou des infractions aux règlements municipaux.

3. Accès aux propriétés

On propose de conférer aux municipalités le pouvoir facultatif de pénétrer dans une propriété pour y effectuer des analyses de sol et des études de planification relatives au choix d'un site destiné à des installations de gestion des déchets sous réserve des protections appropriées des droits des propriétaires de propriété privée.

Les municipalités s'inquiètent de la futilité de leurs efforts pour aménager des installations de gestion des déchets, parce qu'elles n'ont pas le pouvoir de pénétrer dans les propriétés privées pour y effectuer des analyses de sol afin de déterminer si le site conviendrait à une installation de gestion des déchets. Pour obtenir la permission de pénétrer sur les lieux, il faut beaucoup de temps et c'est pourquoi les municipalités sont parfois obligées de rejeter certains sites de façon prématurée. Par conséquent, leur recherche de site n'est pas aussi poussée qu'elle pourrait l'être pour les besoins de l'évaluation environnementale. Par conséquent, l'Association des municipalités de l'Ontario et certaines municipalités ont demandé des mesures législatives qui permettraient aux municipalités de pénétrer dans les propriétés privées pour effectuer des analyses de sol dans le cadre de l'aménagement des installations de gestion des déchets.

Si l'on accorde aux municipalités le pouvoir de pénétrer dans les propriétés privées pour y effectuer des analyses du sol, on risque de violer les droits des propriétaires. Les mesures législatives devraient inclure des garanties visant à protéger les droits de ces personnes.

Options proposées

Les options suivantes permettent de résoudre des problèmes spécifiques à la gestion des déchets. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de solutions.

1. Réglementer la production des déchets

Quelques options à considérer si l'on veut définir le pouvoir des municipalités de réglementer la production des déchets sur son territoire.

Option A :

Pouvoir facultatif de diriger les ordures ménagères vers des installations désignées de gestion des déchets.

Pouvoir facultatif d'exiger le tri à la source des matériaux mis aux rebut par les particuliers.

Pouvoir facultatif de désigner certains matériaux mis au rebut par les particuliers qu'il faut réacheminer.

Option B :
Pouvoir facultatif d'acheminer les ordures ménagères vers des installations désignées de gestion des déchets; également, pouvoir facultatif de diriger les déchets IC&I (c'est-à-dire les déchets institutionnels, commerciaux et industriels), dont certains sont destinés à être réacheminés, vers des installations distinctes aménagées par la municipalité.

Pouvoir facultatif d'exiger le tri à la source des ordures ménagères; également pouvoir facultatif d'exiger le tri à la source des déchets IC&I qui doivent être réacheminés à condition que la municipalité ait aménagé des installations spéciales.

Pouvoir facultatif de désigner les ordures ménagères devant être réacheminées; également pouvoir facultatif de désigner les déchets IC&I à réacheminer à condition que la municipalité ait aménagé des installations spéciales pour ces déchets.

Option C:
Pouvoir facultatif d'acheminer les ordures ménagères vers les installations désignées de gestion des déchets; également pouvoir facultatif de diriger les déchets IC&I pour lesquels la municipalité a adopté une stratégie de réacheminement des déchets acceptée par le ministère de l'Environnement. Dans son examen de la stratégie de réacheminement des déchets, le ministère tient compte du savoir-faire administratif et technique de la municipalité ainsi que du contenu de la stratégie et de la mesure dans laquelle elle est conforme aux exigences et aux objectifs de la province.

Pouvoir facultatif d'exiger le tri à la source des ordures ménagères; également pouvoir facultatif d'exiger le tri à la source des déchets IC&I destinés à des installations distinctes pour lesquels la municipalité a une stratégie de réacheminement des déchets.

Pouvoir facultatif de désigner certaines ordures ménagères destinées à être réacheminées; également pouvoir facultatif de désigner les déchets IC&I destinés à être réacheminés et pour lesquels la municipalité a une stratégie de réacheminement des déchets.

L'option A s'appliquerait aux cas où les résidents apportent leurs déchets aux lieux d'élimination des déchets de la municipalité ou dans les cas où il incombe à la municipalité de palier supérieur de s'occuper de l'élimination des déchets alors que leur ramassage incombe à la municipalité de palier inférieur. Dans ce dernier cas, la municipalité de palier supérieur pourrait demander à la municipalité de palier inférieur de transporter les déchets vers les lieux désignés d'élimination des déchets. Dans le premier cas, la municipalité aurait le pouvoir d'exiger que les résidents apportent leurs déchets à des lieux précis d'élimination des déchets. (Il convient de noter que la municipalité régionale de Waterloo peut exiger que les municipalités locales acheminent les déchets qu'elles ramassent à des lieux d'élimination désignés. Les comtés qui s'occupent de l'élimination des déchets possèdent des pouvoirs analogues).

L'option A présente plusieurs inconvénients. Certaines municipalités locales s'inquièteront peut-être du fait que l'administration de palier supérieur puisse les obliger à transporter les déchets vers des installations particulières. D'autres municipalités estimeront peut-être que leur capacité de gérer les déchets IC&I serait entravée parce que cette option n'accorde pas aux municipalités de contrôle sur le volume des déchets IC&I.

L'option B permettrait aux municipalités de se doter d'un plus grand nombre d'installations rentables à grande échelle que ne le prévoit l'option A. En vertu de l'option B, les municipalités seraient en mesure de ramasser les produits recyclables des ordures ménagères et d'une partie des déchets du secteur IC&I. Or, en octroyant aux municipalités des pouvoirs qui leur permettent théoriquement de monopoliser certains éléments du système de gestion des déchets, cette option, si elle n'est pas utilisée proprement, risquerait de réduire la concurrence et pourrait entraver la mise au point de nouvelles technologies par le secteur privé.

Ceux qui s'opposent au contrôle par les municipalités des déchets du secteur IC&I rejetteront probablement cette option considérée comme une entrave à l'économie de marché. On s'inquiète également du fait que si les municipalités exercent le contrôle sur certains produits recyclables en dehors du contexte d'une stratégie approuvée, comme ce serait le cas en vertu de cette option, les incertitudes que cela créerait risquent de décourager les investissements dans le secteur de la gestion des déchets.

Par la même occasion, ceux qui sont en faveur du contrôle par la municipalité de tout le système de gestion des déchets trouveront que cette option ne va pas assez loin : la propriété des installations de gestion des déchets ne devrait pas être un critère déterminant pour le droit des municipalités de gérer les déchets produits sur leur territoire. Ils feront valoir que, comme les municipalités sont tenues d'atteindre des objectifs précis de réacheminement pour tous les déchets produits sur leur territoire, elles doivent pouvoir réglementer le volume de tous les déchets, quel que soit le propriétaire des installations.

L'option C conférerait aux municipalités l'autorité quasi totale de planifier et de gérer tous les déchets produits sur leur territoire et leur permettrait d'élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies globales de gestion de tout le flux des déchets. Elles seraient à même de contrôler dans quelle mesure les objectifs de réduction des déchets sont réalisés à l'échelle de la municipalité. Cette option permettrait également aux secteurs privé et public de coordonner leurs efforts en vue d'aménager des installations. Comme toutes les installations seraient assurées d'un approvisionnement constant de déchets, les risques seraient nettement réduits.

En ce qui concerne les options B et C, les installations de gestion des déchets qui appartiennent aux municipalités pourraient devenir d'importantes sources de revenus. Étant donné que les municipalités assument la part du lion des responsabilités dans la gestion des déchets, elles devraient avoir le droit de tirer suffisamment de revenus de leurs installations pour financer leur système de gestion des déchets.

Pouvoirs des municipalités en matière de réglementation du débit des déchets
Sommaire des options

	Options		
Caractéristiques	A	B	C
Achemine les ordures ménagères	❍	❍	❍
Exige le tri à la source des ordures ménagères	❍	❍	❍
Désigne les matériaux recyclables des ordures ménagères	❍	❍	❍
Achemine les déchets du secteur I.C. et I. pour lesquels la municipalité a des installations		❍	
Exige le tri à la source des déchets du secteur I.C. et I. pour lesquels la municipalité a des installations		❍	
Désigne les matériaux recyclables du secteur I.C. et I. pour lesquels la municipalité a des installations		❍	
Exige une stratégie de réacheminement des déchets approuvée par la province			❍
Achemine les produits recyclable du secteur I.C. et I. pour lesquels il existe une stratégie de réacheminement			❍
Exige le tri à la sources des produits recyclables du secteur I.C. et I. pour lesquels il existe une stratégie de réacheminement			❍
Désigne les produits recyclables du secteur I.C. et I. pour lesquels il existe une stratégie de réacheminement			❍

En adoptant une stratégie de réacheminement des déchets approuvée par la province, que la municipalité est capable de mettre en oeuvre, l'option C assure que les contrôles seraient conçus selon un plan bien préparé, avec la participation intégrale de tous les intervenants. Ce plan exigerait la participation de tous les intervenants. Dans cette option, comme dans l'option B, la municipalité aurait accès aux résultats des vérifications de déchets du secteur IC&I exigées par la province. Il faudrait également tenir compte du rôle des municipalités dans la révision de ces vérifications.

L'option C risque d'être controversée puisque les entreprises privées seront obligées de respecter un cadre contrôlé par les municipalités. On pourrait la considérer comme une entrave à la concurrence parmi les fournisseurs de services de gestion des déchets.

2. Perception de droits par les municipalités dotées de lieux d'enfouissement.

Options possibles en matière de perception de droits par les municipalités qui acceptent d'aménager un lieu d'enfouissement :

Option A :
Ne pas accorder aux municipalités le pouvoir de percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets et abroger les pouvoirs que leur confèrent à l'heure actuelle les dispositions législatives qui régissent les comtés et certaines municipalités régionales.

Option B :
Renforcer les pouvoirs des municipalités pour leur permettre de percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets, mais seulement en compensation des frais liés à la gestion des déchets : par exemple, la constitution d'un fonds de réserve en vue de remplacer les installations d'élimination des déchets, des subventions du ramassage et des programmes des 3R, des frais supplémentaires d'entretien de routes, etc. Les droits perçus pourraient faire l'objet d'un appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Option C :
Renforcer le pouvoir de percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets de toutes les municipalités dotées d'installations d'élimination des déchets, sans aucune restriction sur l'utilisation des fonds touchés, avec possibilité d'interjeter appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

A l'heure actuelle, les municipalités locales et la plupart des municipalités régionales n'ont pas le pouvoir de percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets (option A). Les exploitants d'installations d'élimination des déchets qui n'ont pas besoin de payer des droits aux municipalités qui ont un lieu d'enfouissement peuvent pratiquer des prix moins élevés que les exploitants qui sont tenus de verser des droits aux municipalités.

Plusieurs municipalités régionales (Halton, Durham, York et Waterloo) et plusieurs comtés qui s'occupent de l'élimination des déchets peuvent percevoir des droits de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets qui cherchent à établir un lieu d'enfouissement sur leur territoire (comme dans l'option B). Dans certains cas, les municipalités qui ne possèdent pas de pouvoirs explicites réussissent quand même à obtenir une compensation de la part des exploitants d'installations d'élimination des déchets. Ces derniers estiment généralement que c'est inévitable. Si l'on verse de l'argent, on réussit parfois à vaincre l'opposition à un lieu d'enfouissement situé dans une municipalité. Les municipalités qui font payer des droits actuellement aux exploitants d'installations d'élimination des déchets s'opposeraient à ce qu'on abroge ce pouvoir de la municipalité, comme le préconise l'option A.

L'option B permettrait aux municipalités de percevoir des droits, sans toutefois dépasser un plafond équivalant aux coûts d'exploitation du système de gestion des déchets. On a l'impression que l'installation d'élimination des déchets a des répercussions sur la municipalité qui dépassent les frais directs. Il faut tenir compte des effets indirects lorsqu'on fixe le montant des droits. Par exemple, l'aménagement d'un lieu d'enfouissement réduit le nombre d'emplacements disponibles à la municipalité dans l'avenir pour aménager son propre lieu d'enfouissement. Par conséquent, on estime qu'il ne faudrait pas restreindre les pouvoirs de la municipalité de percevoir des droits (comme le suggère l'option C).

Or, si les municipalités ont des pouvoirs illimités de percevoir des droits, les exigences pourraient être excessives et avoir pour effet d'accroître le coût de l'élimination des déchets. Il est bien évident que si l'on accorde le droit de faire appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario, les municipalités feront payer des droits raisonnables aux exploitants d'installations d'élimination des déchets.

Comme nous l'avons noté, si l'on autorise les municipalités à faire payer des droits aux exploitants d'installations d'élimination des déchets, on peut s'attendre à ce que les frais des exploitants privés augmentent et que les municipalités soient obligées à faire appel à des installations en dehors de leur territoire. D'autre part, si la municipalité doit engager des frais supérieurs pour trouver un lieu d'enfouissement en dehors de son territoire, cela l'incitera peut-être à trouver un lieu d'enfouissement sur son propre territoire.

3. Réglementation des droits d'enfouissement

Différentes options à considérer avant d'autoriser les municipalités à réglementer les droits d'enfouissement perçus aux installations de gestion des déchets :

Option A :
Ne pas permettre aux municipalités de réglementer les droits d'enfouissement perçus aux installations de gestion des déchets qui ne leur appartiennent pas, comme c'est le cas actuellement.

Option B :
Accorder aux municipalités le pouvoir facultatif de réglementer les droits d'enfouissement perçus pour toutes les installations (privées ou municipales) qui font partie de leur système de gestion des déchets à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire, conformément à la stratégie de réacheminement des déchets acceptée par le ministère de l'Environnement pour chaque municipalité.

Les municipalités n'ont pas le pouvoir de réglementer les droits d'enfouissement perçus aux installations d'élimination des déchets. Certaines imposent des droits élevés aux utilisateurs de leurs propres installations afin de réduire la production de déchets. Elles signalent que cette stratégie échouerait si les producteurs de déchets du secteur I.C. et I. avaient la possibilité d'acheminer leurs déchets vers d'autres établissements moins chers.

D'autre part, si l'on autorisait les municipalités à acheminer les déchets vers des installations désignées (voir options sur la réglementation du débit des déchets, pages 32 à 36), il faudrait adopter une méthode pour veiller à ce que ces installations désignées aient un tarif uniforme pour des services analogues. Par exemple, si les municipalités ont le pouvoir de décréter que les déchets d'une entreprise seront acheminés vers une installation désignée, alors que les déchets d'une autre entreprise seront destinés à une autre installation désignée, il faut que le tarif des deux soit semblable pour des services analogues. Sinon, le contrôle du volume entraînerait des différences de droits payés pour le même service par différentes entreprises.

Il serait difficile d'appliquer ce système : les exploitants de lieux d'enfouissement seraient tenus de varier les droits exigés pour le même service en fonction de la source des déchets.

On pourrait considérer que le contrôle par la municipalité des droits d'utilisation des installations d'élimination des déchets est une entrave aux lois du marché, et l'option B susciterait probablement une opposition.

4. Services de gestion des déchets payants

Il faudrait peser les options suivantes concernant la méthode par laquelle les municipalités pourraient faire payer leurs services de gestion des déchets.

Option A :
On pourrait accorder aux municipalités le pouvoir de percevoir des droits d'élimination des déchets selon la catégorie, le volume, le poids ou tout autre critère, comme bon leur semble.

Option B :
On pourrait accorder aux municipalités le pouvoir de percevoir des droits de ramassage et d'élimination des déchets selon la catégorie, le volume, le poids ou tout autre critère, comme bon leur semble.

On autorise les municipalités locales à faire payer aux contribuables un montant mensuel pour les services de gestion des déchets solides ou des impôts fonciers calculés en fonction de la valeur imposable de la propriété du contribuable. Mais la *Loi sur les affaires municipales* ne confère pas expressément aux municipalités locales le droit d'exiger des résidents des redevances des usagers.

Un grand nombre de municipalités régionales, et tous les comtés dotés d'installations d'élimination des déchets, sont autorisés à exiger des redevances pour l'élimination des déchets selon le poids, le volume, la catégorie ou d'autres critères. Une municipalité de palier supérieur possède également ce pouvoir si elle exploite des installations d'élimination des déchets, et elle peut faire payer des droits d'enfouissement à des municipalités de palier inférieur. L'option A renforcerait ce pouvoir et l'attribuerait à toutes les municipalités dotées d'installations d'élimination des déchets; dans un système municipal à deux paliers, un tarif des droits déterminé en fonction de la quantité de déchets éliminés inciterait l'administration de palier inférieur à réduire la quantité de déchets produits sur son territoire.

À l'heure actuelle, les municipalités ne sont pas autorisées expressément à prélever des redevances des usagers pour le ramassage des ordures ménagères, comme elles pourraient le faire grâce à l'option B. Un tel système permettrait aux particuliers qui réduisent le volume de leurs déchets de réaliser des économies directes - mesure d'incitation efficace pour réduire les déchets à la source. Trois villes ont demandé ce pouvoir : Kingston, Waterloo et Peterborough. Cependant, les systèmes de redevances des usagers constitueraient un fardeau injuste pour les familles nombreuses et ils risquent également d'entraîner une recrudescence des décharges interdites.

Aucune des deux options n'empêche les municipalités d'utiliser les impôts fonciers pour financer les systèmes de gestion des déchets.

Attribution des pouvoirs

Après avoir considéré divers pouvoirs en matière de gestion des déchets pour l'ensemble du secteur municipal, nous passons maintenant aux options d'attribution des principaux pouvoirs fonctionnels (c.-à-d., le ramassage, les programmes 3R et l'élimination) entre les deux niveaux d'administration municipale, à savoir les municipalités régionales et les comtés. (En ce qui concerne l'attribution des pouvoirs que nous avons décrits précédemment, il faudra tenir compte des décisions concernant les principaux pouvoirs fonctionnels.)

Certaines options en matière d'attribution des pouvoirs conviennent peut-être mieux à certaines régions de la province qu'à d'autres, selon la densité de la population, la complexité de la gestion actuelle des déchets et le niveau des services actuels. En ce qui concerne les options suivantes, la première convient peut-être mieux aux municipalités régionales de la région du Grand Toronto qu'aux autres régions de la province [1].

5. Attribution des pouvoirs aux municipalités de palier supérieur et de palier inférieur

Il convient d'étudier les options suivantes en ce qui concerne l'attribution des pouvoirs en matière de gestion des déchets solides parmi les municipalités de palier inférieur et les municipalités de palier supérieur dans les comtés et dans les municipalités régionales :

Option A :
On céderait aux municipalités régionales et aux comtés tous les pouvoirs des administrations locales en matière de gestion des déchets; les municipalités de palier supérieur acquerraient également des pouvoirs dans le domaine des 3R et seraient autorisées à déléguer ces pouvoirs de gestion à des municipalités locales particulières en déterminant les modalités d'une telle délégation.

Option B :
On accorderait aux municipalités régionales et aux comtés les pouvoirs en matière d'élimination des déchets solides et des programmes 3R. Cependant les municipalités locales continueraient d'assumer la responsabilité du ramassage des déchets sous réserve des modalités établies par les municipalités de palier supérieur. Les municipalités de palier supérieur acquerraient le pouvoir de se charger des services de ramassage avec l'accord de la ou des municipalités locales.

---

[1] En novembre 1990, pour accélérer la mise en oeuvre des programmes 3R dans la région du grand Toronto (RGT), le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il avait l'intention d'élaborer une stratégie spéciale de réduction des déchets pour la région. On en trouve tous les détails dans un document intitulé *La crise des déchets dans la région du grand Toronto: Plan d'action provincial*, rendu public le 27juin 1991 par le ministère de l'Environnement. Ce document souligne l'intention du gouvernement d'élaborer des mesures législatives en vue de modifier la *Loi sur les municipalités* et les règlements municipaux qui régissent les municipalités de palier supérieur de la RGT afin de leur conférer des pouvoirs dans le domaine des 3R tout en leur offrant la possibilité de déléguer des pouvoirs particuliers aux municipalités de palier inférieur.

Selon le texte de la stratégie, les mesures législatives devaient être élaborées à l'automne 1991. Elles ont été retardées pour permettre au ministère d'organiser des consultations sur la manière de céder les pouvoirs aux administrations régionales de la RGT dans le domaine des 3R et des activités afférentes à la gestion des déchets; le délai supplémentaire permet également à la province d'entamer simultanément des pourparlers avec les municipalités sur l'ensemble du dossier de la gestion des déchets.

Option C :
On accorderait aux municipalités régionales des pouvoirs facultatifs en matière d'élimination des déchets solides. Les municipalités de palier inférieur seraient chargées des programmes 3R et continueraient à s'occuper du ramassage; les municipalités de palier supérieur pourraient se charger des pouvoirs de ramassage et des programmes 3R en accord avec leurs municipalités locales.

Dans les comtés, les municipalités de palier inférieur conserveraient tous leurs pouvoirs en matière de gestion des déchets. Cependant le comté aurait le pouvoir d'assumer n'importe lequel ou tous les pouvoirs cédés par les municipalités de palier inférieur (comme le prévoyait le projet de loi 201 de 1989).

L'option A accorde des pouvoirs à l'administration de palier supérieur pour tous les aspects de la gestion des déchets. Cette option est la plus susceptible d'entraîner la création de systèmes complets de gestion des déchets à grande échelle qui soient intégrés et coordonnés dans les moindres détails. Un tel système est axé sur la réduction des déchets à condition que l'administration de palier supérieur ne délègue pas de fonction aux municipalités de palier inférieur.

Signalons cependant qu'il sera plus difficile de satisfaire les besoins particuliers de chaque communauté, si on centralise tous les pouvoirs en matière de gestion des déchets au niveau de l'administration de palier supérieur. Tout dépend de la façon dont les municipalités de palier supérieur exercent leurs droits de déléguer des pouvoirs. La mise en oeuvre de l'option A pourrait entraîner des changements importants dans la répartition actuelle des pouvoirs des municipalités.

En ce qui concerne les municipalités régionales, où les municipalités locales assument les fonctions de gestion des déchets, l'attribution actuelle des fonctions risque de continuer si on leur rend ces fonctions. La région ne sera pas en mesure d'améliorer sa capacité d'exploiter un système de gestion des déchets intégré et coordonné.

Or, dans de nombreux cas, il y aurait de grands avantages à déléguer les pouvoirs avec soin en permettant aux municipalités de se partager les responsabilités d'une façon qui tienne compte des besoins locaux. Le pouvoir qu'aurait l'administration de palier supérieur de fixer les conditions de la délégation des pouvoirs, s'il est bien exercé, permettrait de coordonner et de contrôler des éléments stratégiques du système de gestion des déchets.

L'élimination des déchets et les programmes 3R exigent souvent des opérations à plus grande échelle que l'administration de palier supérieur est mieux préparée à assurer. En vertu de l'option B, ces fonctions sont assumées par l'administration de palier supérieur et il n'y a pas de délégation de pouvoirs. La division des pouvoirs est plus nette que celle que prévoit l'option A.

Les résidents locaux sont plus conscients des services de ramassage. Idéalement, ceux-ci devraient être adoptés aux conditions de chaque localité. Même si l'option B permet à la collectivité locale d'exercer le contrôle, il sera plus difficile de créer un système intégré si on sépare le ramassage du reste du système.

L'option C confère à l'administration de palier supérieur les pouvoirs en matière d'élimination des déchets solides et elle confère aux municipalités locales les pouvoirs en matière de ramassage des déchets et de programmes 3R. Par la même occasion, elle permet aux administrations de palier supérieur de s'occuper du ramassage et des programmes 3R à la place de l'administration de palier inférieur, si celle-ci y consent. Comme cette option ne confère pas de pouvoirs à l'administration de palier supérieur en matière de programmes 3R ou de ramassage des déchets, il serait difficile de mettre en oeuvre un système global à grande échelle axé sur la réduction des déchets. Si toutes les municipalités de palier inférieur acceptaient de charger la municipalité de palier supérieur d'assumer les responsabilités des programmes 3R, on aurait plus de chances d'élaborer un système moderne de gestion des déchets.

Or, en vertu de cette option, chaque communauté locale agissant indépendamment serait en mesure d'organiser le ramassage et d'élaborer des programmes 3R adaptés à ses besoins. En outre, les comtés qui s'occupent déjà de prestation de services de gestion des déchets conformément aux modalités du projet de loi 201 continueraient à le faire sans interruption.

CONCLUSION

Les municipalités de l'Ontario ont changé de façon notable la manière dont elles disposent des déchets produits sur leur territoire. À l'avenir, le principal objectif de la gestion des déchets sera de réacheminer les déchets plutôt que de les éliminer.

Il faudra donc adopter une méthode plus complète et mieux coordonnée de gestion des déchets solides; il faudra aussi mettre de nouveaux moyens légaux à la disposition des municipalités pour qu'elles puissent relever le défi.

En examinant certains des nouveaux moyens légaux auxquels pourraient recourir les municipalités afin d'atteindre ces objectifs, et en les présentant comme d'éventuels pouvoirs et des propositions d'options, la présente communication veut stimuler une discussion informée entre tous les intervenants. On espère également que toutes les parties qui sont intéressées à veiller à ce que la gestion des déchets urbains solides se fasse de manière rentable, efficace et viable pour l'environnement, feront connaître leurs vues et leurs préoccupations au gouvernement. En agissant de la sorte, il sera beaucoup plus facile pour la province d'élaborer une loi qui tienne compte des intérêts de toutes les parties concernées.

RÉFÉRENCES

American Planning Association. *Solid Waste Management: Planning Issues and Opportunities.* Planning Advisory Service Report Nos. 424/425. 1990

The Association of Municipalities of Ontario. *The Waste Management Planning and Approval Process.* Mars 1989

____________________________. *The Municipal Waste Abatement Strategy.* Novembre 1989

Bartlett, D.W., Président du conseil régional d'étude d'Ottawa-Carleton. *Fonctions et finances. Rapport de la deuxième étape. Étude du fonctionnement de la municipalité régionale.* Novembre 1988. Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989

Kitchen, Harry, Président du conseil régional de Niagara. *Commission d'étude sur la région du Niagara : Rapport et recommandations.* Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989

Ministère des Affaires municipales. *Vers un comté idéal : Principes et programmes pour un système solide d'administration des comtés en Ontario.* Janvier 1990

Ministère de l'Environnement. *Pour une gestion durable des déchets.* Imprimeur de la Reine pour l'Ontario. 1990.

____________________________. *Audiences publiques sur la gestion des déchets solides par les municipalités : Pour une gestion durable des déchets.* Juillet à octobre 1990. Publié en anglais, en juin 1991.

____________________________. *La crise des déchets dans la région du grand Toronto : Plan d'action provincial.* Le 27 juin 1991.

____________________________. *Document de travail n° 1, Mesures de réglementation pour atteindre les objectifs de l'Ontario en matière de réduction des déchets.* Imprimeur de la Reine pour l'Ontario. 1991

____________________________. Document de travail n°2,*Planification de la gestion des déchets en Ontario.* Imprimeur de la Reine pour l'Ontario. 1992

Table ronde sur l'environnement et l'économie. *Le guide national de réduction des déchets.* Février 1991

Pennell, L.T., Président du conseil régional de révision de Haldimand-Norfolk. *Haldimand-Norfolk Regional Review: A Reappraisal of the Regional Government Structure.* Décembre 1989

Rapport et recommandations au ministre des Affaires municipales. *Rapport du Comité consultatif sur l'administration des comtés : Perspectives d'avenir.* Novembre 1987

Rapport du Comité de consultation présenté au ministre des Affaires municipales. *L'administration des comtés en Ontario.* Janvier 1989